

SEBASTIAN KLUCKERT

# Zuwendung und Gesetz

*Jus Publicum*



**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 275





Sebastian Kluckert

# Zuwendung und Gesetz

insbesondere zu Grund und Grenzen  
der Außenwirkung von Haushaltsgesetz  
und Haushaltsplan

Mohr Siebeck

*Sebastian Kluckert*, geboren 1974; Studium der Betriebswirtschaftslehre; Diplom-Betriebswirt (BA); Studium der Rechtswissenschaft an der Freien Universität Berlin; Wissenschaftlicher Mitarbeiter; Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin; 2008 Promotion; Rechtsreferendariat; Rechtsanwalt; Wissenschaftlicher Assistent; 2016 Habilitation; Lehrstuhlvertretungen an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; seit April 2018 Universitätsprofessor an der Bergischen Universität Wuppertal.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT und der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung.

ISBN 978-3-16-155719-4 / eISBN 978-3-16-155720-0

DOI 10.1628/978-3-16-155720-0

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt und von Gulde-Druck auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Für Daniela*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2016/2017 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Habilitationsschrift angenommen. Zentrales Anliegen der Monographie ist es, normative Steuerungspotentiale für die Vergabe von Subventionen und anderen Zuwendungen zu ergründen und vor allem im Haushaltsplan zu entdecken. Der in der Schrift entwickelte Ansatz ermöglicht und legitimiert eine Steuerung von Zuwendungen durch das Parlament über den Haushaltsplan mit verbindlicher Rechtswirkung im Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger.

Größter Dank gebührt meinem verehrten akademischen Lehrer, Herrn Universitätsprofessor Dr. Helge Sodan, der mich ermutigt hat, den Weg in die Wissenschaft einzuschlagen und angesichts der mit einer solchen Entscheidung verbundenen Unsicherheiten mit Gottvertrauen in die Zukunft zu blicken. Über die vielen Jahre als studentische Hilfskraft, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Wissenschaftlicher Assistent an seinem Lehrstuhl hat er mich stets engagiert unterstützt und wohlwollend gefördert. Neben dem fachlichen Austausch blieben auch die vielen persönlichen Gespräche und das menschliche Miteinander immer angenehm und bereichernd. Besonders dankbar bin ich für die zur Anfertigung der Habilitationsschrift eingeräumten Freiheiten, die mir ein konzentriertes und zügiges Arbeiten ermöglichten.

Für die schnelle Anfertigung des Zweitgutachtens und für wertvolle Anregungen bedanke ich mich ganz herzlich bei Herrn Universitätsprofessor Dr. Markus Heintzen.

Dankbar bin ich ferner meinen beiden ehemaligen Kollegen am Lehrstuhl, Herrn Wissenschaftlichen Mitarbeiter Jann Ferlemann und Herrn Wissenschaftlichen Mitarbeiter Robert Wille, die mich mit fachlichem Rat und tatkräftiger Unterstützung begleiteten.

Die Veröffentlichung dieser Schrift wurde von dem Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT sowie der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung großzügig finanziell unterstützt. Beiden Einrichtungen schulde ich dafür meinen besonderen Dank.

Dem Geschäftsführer des Verlags Mohr Siebeck, Herrn Dr. Franz-Peter Gillig, danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in die Reihe „Jus Publicum“.

Schließlich danke ich meinen Eltern, Guido und Heidi Kluckert, ohne deren bedingungslose Liebe so vieles in meinem Leben nicht möglich gewesen wäre.

Gewidmet ist dieses Buch meiner geliebten Frau Daniela. Sie hat mich stets uneingeschränkt über viele Jahre auf einem entbehnungsreichen Weg begleitet und für mein wissenschaftliches Vorankommen selbst auf vieles verzichtet. Ohne sie wäre alles nichts und ohne ihren Rückhalt, ihre Liebe und Fürsorge wäre auch diese Habilitationsschrift nicht entstanden.

Berlin, im November 2017

Sebastian Kluckert

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXV

Einleitung .....	1
A. Ausgangsbetrachtung mit Gang der Untersuchung .....	1
B. Zuwendungsbegriff .....	6
C. Zuwendungsvergabe als verfassungsrechtlich zulässige Staatsaufgabe .....	13
D. Das System der Vergabe von Etatzuwendungen .....	17

### Erster Teil:

#### Gesetzgeberische Bindungen der Leistungsverwaltung durch Zuwendungsgesetze

<i>Erstes Kapitel:</i> Bindungsgrade .....	45
A. Ansprüche/subjektive öffentliche Rechte .....	45
B. Förderermächtigungsgrundlagen .....	50
C. Aufgabenzuweisungsnormen .....	53
D. Programmsätze .....	63
<i>Zweites Kapitel:</i> Verhältnis zum Haushaltsgesetz und Haushaltsplan .....	66
A. Ausdrücklicher Haushaltsvorbehalt .....	66
B. Rechtsansprüche .....	70

## Zweiter Teil:

## Prädominanz der Etatzuwendungen

<i>Erstes Kapitel: Vorbehalt des Gesetzes</i> .....	75
A. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes als Rechtmäßigkeitsmaßstäbe .....	75
B. Subsidiarität des Vorbehalts des Gesetzes .....	79
C. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes .....	81
D. Charakteristika einer dem Vorbehalt des Gesetzes genügenden Norm .....	122
<i>Zweites Kapitel: Zum weitgehenden Ausfall des Vorbehalts des Gesetzes im Zuwendungsbereich</i> .....	125
A. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte des Grundgesetzes .....	125
B. Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt des Unionsrechts (bei Eingriffen deutscher Staatsorgane in Unionsgrundrechte) ..	230
C. Gleichheitsgrundrechte und Vorbehalt des Gesetzes .....	261
D. Wesentlichkeitsvorbehalt .....	268
E. Unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Gesetzen bei der Umsetzung von Richtlinien .....	275

## Dritter Teil:

Materiellrechtliche Wirkungen von Haushaltsgesetz,  
Haushaltsplan und Haushaltsordnung bei der Vergabe  
von Zuwendungen – eine empirische Untersuchung

<i>Erstes Kapitel: Haushaltsplan (in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz)</i> .....	287
A. Bedeutung der parlamentarischen Willensäußerung zum Zuwendungszweck für die Rechtmäßigkeit von Zuwendungen .	287
B. Bedeutung der parlamentarischen Willensäußerung zur Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel für die Rechtmäßigkeit von Zuwendungen .....	299
C. Außenwirkung von Erläuterungen .....	331

<i>Zweites Kapitel:</i> Haushaltsgesetz .....	338
A. Besserstellungsverbot .....	338
B. Widerrufs- und Erstattungs Vorschriften in Haushaltsgesetzen der Länder .....	342
C. Aufhebung und Änderung von gesetzlichen Leistungsansprüchen .....	344
<i>Drittes Kapitel:</i> Haushaltsordnung .....	346
<i>Viertes Kapitel:</i> Fazit .....	352

Vierter Teil:

Grund und Grenzen der Außenwirkung  
von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

<i>Erstes Kapitel:</i> Die Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz als traditionelle Grundlage des deutschen Haushaltsrechts und ihre heutige staatsrechtliche Bedeutung .....	355
A. Historischer Ursprung – Die Budgettheorie von Paul Laband ..	355
B. Fortschreibung über die Verfassungsepochen .....	378
C. Heutige Bedeutung und Ablehnung eines materiellen Gesetzesbegriffs als Kategorie des Grundgesetzes .....	389
<i>Zweites Kapitel:</i> Haushaltsplanfeststellung als Akt funktionaler Gesetzgebung .....	396
A. Gesetzesqualität des Haushaltsplans .....	396
B. Verortung im System der Staatsfunktionen .....	398
C. Resümee .....	403
<i>Drittes Kapitel:</i> Kompetenz des Gesetzgebers zur Festlegung des rechtlichen Wirkungsbereichs seiner Gesetze .....	404

<i>Viertes Kapitel: Haushaltsgesetz und Außenwirkung</i> .....	408
A. Historische Aspekte und Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland .....	409
B. Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG) und Aufnahme materiellrechtlicher Vorschriften in das Haushaltsgesetz .....	412
C. Fazit .....	429
<i>Fünftes Kapitel: Haushaltsplan und Außenwirkung</i> .....	430
A. Der Haushaltstitel als Rechtssatz .....	431
B. Verhältnis zum Sachgesetz .....	432
C. Vergabe von Etatzuwendungen .....	440
D. Anwendungsfragen .....	457
<i>Sechstes Kapitel: Doppischer Haushaltsplan und Produkthaushalt</i> .	488
A. Doppischer Haushaltsplan .....	490
B. Produkthaushalt .....	494

#### Fünfter Teil:

#### Zusammenfassung in Leitsätzen

Zur Einleitung .....	501
<i>Zum Ersten Teil: Gesetzgeberische Bindungen der Leistungsverwaltung durch Zuwendungsgesetze</i> .....	506
<i>Zum Zweiten Teil: Prädominanz der Etatzuwendungen</i> .....	509
<i>Zum Dritten Teil: Materiellrechtliche Wirkungen von Haushaltsgesetz, Haushaltsplan und Haushaltsordnung bei der Vergabe von Zuwendungen – eine empirische Untersuchung</i> .....	432
<i>Zum Vierten Teil: Grund und Grenzen der Außenwirkung von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan</i> .....	539
Literaturverzeichnis .....	563
Register .....	603

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXV
Einleitung .....	1
A. Ausgangsbetrachtung mit Gang der Untersuchung .....	1
B. Zuwendungsbegriff .....	6
C. Zuwendungsvergabe als verfassungsrechtlich zulässige Staatsaufgabe .....	13
D. Das System der Vergabe von Etatzuwendungen .....	17
I. Die „anderweitige parlamentarische Willensäußerung“ im Haushaltsplan als verfassungsrechtliche Mindest- voraussetzung einer Zuwendung .....	18
II. Programmierung der Zuwendungsvergabe durch Richtlinien der Verwaltung .....	20
III. Die normative Ersatzfunktion des allgemeinen Gleichheitssatzes	26
1. Bedeutung der Zuwendungspraxis .....	26
2. Rechtswidrige und richtlinienwidrige Zuwendungspraxis ....	30
3. Rechtsfolgen/Anspruchsinhalte .....	32
a) Rechtsanspruch auf Teilhabe am Fördersystem .....	32
b) Verpflichtung der Behörde zur Versagung einer Zuwendung .....	34
c) Abwehr von Drittbegünstigungen .....	34
IV. Festlegung und Konkretisierung von Zuwendungszwecken .....	38
V. Begründung von Verwaltungsbefugnissen durch Verwaltungsakt .....	42

## Erster Teil:

Gesetzgeberische Bindungen der Leistungsverwaltung  
durch Zuwendungsgesetze

<i>Erstes Kapitel: Bindungsgrade</i> .....	45
A. Ansprüche/subjektive öffentliche Rechte .....	45
I. Ansprüche ohne Entscheidungsspielraum der Verwaltung (Rechtsansprüche) .....	47
1. Voraussetzungslose Rechtsansprüche zu Gunsten namentlich benannter Personen oder Einrichtungen (am Beispiel des Staatsvertrags) .....	47
2. Rechtsansprüche nach abstrakt-generellen Kriterien .....	49
II. Ansprüche mit Entscheidungsspielraum der Verwaltung .....	49
B. Förderermächtigungsgrundlagen .....	50
C. Aufgabenzuweisungsnormen .....	53
I. Aufgabenzuweisungsnormen und Zuwendungsvergabe .....	54
II. Exkurs: Aufgabenzuweisungsnormen als Eingriffsgrundlagen ..	55
D. Programmsätze .....	63
<i>Zweites Kapitel: Verhältnis zum Haushaltsgesetz und Haushaltsplan</i> .....	66
A. Ausdrücklicher Haushaltsvorbehalt .....	66
B. Rechtsansprüche .....	70

## Zweiter Teil:

## Prädominanz der Etatzuwendungen

<i>Erstes Kapitel: Vorbehalt des Gesetzes</i> .....	75
A. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes als Rechtmäßigkeits- maßstäbe .....	75
I. Vorrang des Gesetzes .....	76
II. Vorbehalt des Gesetzes .....	77
B. Subsidiarität des Vorbehalts des Gesetzes .....	79

C. Zum Geltungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes .....	81
I. Historischer Ursprung und klassischer Eingriffsvorbehalt .....	81
1. Erster Entwicklungsschritt: Eingriffsvorbehalt als Mitwirkungsbefugnis des Parlaments .....	81
2. Zweiter Entwicklungsschritt: Eingriffsvorbehalt als Beschränkung des Verwaltungshandelns .....	91
II. Lehren vom „Totalvorbehalt“ und generelle Ausdehnung des Vorbehaltsbereichs auf die Leistungsverwaltung .....	95
1. Entstehungsgeschichtlicher Überblick .....	96
2. Gegenwärtige Bedeutung .....	103
3. Forderung nach einer parlamentarischen Willensäußerung in Form des Haushaltsgesetzes kein Ausdruck eines „Totalvorbehalts“ .....	108
a) Haushaltssatzungen der mittelbaren Staatsverwaltung .....	108
b) Ausschluss des Haushaltsgesetzes im Vorbehaltsbereich .....	109
III. Wesentlichkeitsvorbehalt (Wesentlichkeitstheorie) .....	110
IV. Auslöser des Vorbehaltsprinzips .....	119
D. Charakteristika einer dem Vorbehalt des Gesetzes genügenden Norm .....	122

<i>Zweites Kapitel: Zum weitgehenden Ausfall des Vorbehalts des Gesetzes im Zuwendungsbereich .....</i>	<i>125</i>
---	------------

A. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte des Grundgesetzes .....	125
I. Eingriff bei Dritten (insbesondere Konkurrenten des Geförderten) .....	127
1. Schutzbereichsfragen .....	127
a) Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs .....	128
aa) Art. 12 Abs. 1 GG .....	128
bb) Art. 14 Abs. 1 GG .....	131
b) Schutz des immateriell-ideellen Wettbewerbs .....	132
c) Freiheitsrechtlicher Schutz vor Ungleichbehandlungen? .....	134
d) Drittbetroffenheit von Nichtwettbewerbern .....	139
2. Eingriffsdogmatik .....	140
a) Klassischer Eingriff .....	141
b) Erweiterter Eingriffsbegriff .....	143
c) Mittelbare Eingriffe .....	145
aa) Mittelbare Eingriffe als Zurechnungsproblematik .....	146
bb) Zurechnung über das Merkmal der Finalität .....	147
cc) Zurechnung über das Merkmal der Intensität .....	149

d) Modifizierung der Eingriffsdogmatik durch das Gebot der Staatsferne .....	159
aa) Besonderheiten im Bereich der Pressesubventionierung .....	159
bb) Überformung der Eingriffsvoraussetzungen durch das Gebot der Staatsferne .....	161
cc) Unterscheidung zwischen Gebot der Staatsferne und Neutralitätspflicht .....	164
dd) Politischer Wettbewerb und Staatsferne .....	166
ee) Bereichs- und segmentbezogene Differenzierungen .....	167
ff) (Verfassungs-)normexterne eingriffsmodifizierende Wirkungen des Gebots der Staatsferne .....	169
II. Eingriff beim Geförderten .....	171
1. Freiheitsgefährdungen .....	171
a) Freiheitsgefährdungen durch Abhängigkeit vom Staat .....	171
aa) Abhängigkeit von Anschlussförderung am Beispiel der Wohnungsbauförderung im Land Berlin .....	172
bb) Abhängigkeit vom Staat durch fehlenden Vertrauensschutz ..	173
(1) Vertrauensschutz bei Etatzuwendungen .....	174
(2) Vertrauensschutz beim Abbau von Steuervergünstigungen oder anderen gesetzlichen Abgabenverschonungstatbeständen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	182
(3) Vertrauensschutz beim Abbau gesetzlich vorgesehener Zuwendungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	190
(4) Fazit .....	192
cc) Beispiele abhängigkeitsverstärkender Folgen fehlenden Vertrauensschutzes .....	194
dd) Duale Finanzierungsmodelle .....	196
b) Freiheitsgefährdungen durch Anpassungsdruck .....	197
c) Freiheitsgefährdungen durch belastende Nebenbestimmungen ...	199
aa) Besserstellungsverbot .....	200
bb) Auflage zur Anwendung des Vergaberechts .....	201
(1) Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung .....	203
(2) Widerruf des Zuwendungsbescheids und Rückforderung der Zuwendung .....	209
cc) Auszahlungsbedingung der Bestandskraft des Zuwendungsbescheids .....	210
(1) Geltendmachung eines höheren Zuwendungsbetrags .....	211
(2) Anfechtung von Nebenbestimmungen .....	212
d) Freiheitsgefährdungen durch staatliche Zuwendungskontrolle ...	215

2. Problematik des Grundrechtseingriffs .....	219
a) Eingriff durch Ablehnung einer Zuwendung .....	219
b) Eingriff durch positive Gewährung von Zuwendungen .....	222
aa) Ablehnung eines Grundrechtseingriffs .....	223
bb) Kritik im Schrifttum .....	225
c) Eingriff durch Zuwendungsabbau .....	228
<b>B. Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt des Unionsrechts</b> (bei Eingriffen deutscher Staatsorgane in Unionsgrundrechte) ..	230
I. Unionsrechtlicher Vorbehalt des Gesetzes (Art. 52 Abs. 1 Satz 1 EuGRC) .....	233
II. Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte .....	234
1. Auslegung und Anwendung des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EuGRC .....	235
a) Enges Verständnis .....	235
b) Rechtssache Åkerberg Fransson .....	236
c) Korrekturen in nachfolgenden Entscheidungen (insbesondere Rechtssache Julian Hernández) .....	241
d) Fazit .....	244
2. Folgen für die deutsche Grundrechtsordnung .....	246
a) Unitarisierende Wirkung von Grundrechten im Mehrebenensystem .....	246
b) Innovationsgrad des Åkerberg-Fransson-Urteils .....	247
c) Getrennte oder parallele Grundrechtsordnungen? .....	250
d) Überlegungen zu der vom Europäischen Gerichtshof angenommenen Kollisionsregel .....	256
III. Grundrechtseingriff und Zuwendung .....	258
<b>C. Gleichheitsgrundrechte und Vorbehalt des Gesetzes .....</b>	261
<b>D. Wesentlichkeitsvorbehalt .....</b>	268
<b>E. Unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Gesetzen bei der Umsetzung von Richtlinien .....</b>	275
I. Unionsrechtliche Anforderungen .....	275
II. Richtlinien der Europäischen Union und Zuwendungen am Beispiel der Richtlinie 2009/28/EG .....	280
III. Unionsrechtlicher Vorbehalt des Gesetzes? .....	282

## Dritter Teil:

Materiellrechtliche Wirkungen von Haushaltsgesetz,  
Haushaltsplan und Haushaltsordnung bei der Vergabe  
von Zuwendungen – eine empirische Untersuchung

<i>Erstes Kapitel:</i> Haushaltsplan (in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz) .....	287
A. Bedeutung der parlamentarischen Willensäußerung zum Zweck für die Rechtmäßigkeit von Zuwendungen .	287
I. Zuwendungsgesetzliche Zweckbestimmung .....	287
II. Haushaltsplanmäßige Zweckbestimmung bei Etatzuwendungen .....	288
III. Die Zweckbestimmung des Haushaltstitels als rechtliche Grundvoraussetzung der Etatzuwendungsvergabe .....	289
IV. Die Zweckbestimmung des Haushaltstitels als Rechtferti- gungselement .....	293
1. Verhältnismäßigkeit/Zweck-Mittel-Relationen .....	294
2. Der Haushaltsplan als relevante Quelle des Zweckzwecks .....	296
V. Auslegung des Haushaltsplans hinsichtlich des Zweckzwecks .....	298
B. Bedeutung der parlamentarischen Willensäußerung zur Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel für die Rechtmäßigkeit von Zuwendungen .....	299
I. Rechtsansprüche auf Zuwendungen .....	300
II. Rechtsansprüche aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Verwaltungspraxis .....	301
III. Gesetzliche Förderansprüche unter ausdrücklichem Haushaltsvorbehalt .....	302
IV. Gesetzliche Ansprüche auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Zuwendungsantrag und Förderermächtigungs- grundlagen mit Ermessen .....	305
V. Etatzuwendungen .....	309

1. Fehlende Haushaltsmittel und „Selbstbindung“ der Verwaltung .....	310
2. Fehlende Haushaltsmittel und Ermessensausübung .....	312
a) Einräumung des Ermessens durch den Haushaltsgesetzgeber? ...	314
b) Ermessensgrenzen .....	317
VI. Beseitigung von Drittbegünstigungen als Voraussetzung für die Neuverteilung von Haushaltsmitteln (positive Konkurrentenklage) .....	318
VII. Zuwendungsgewährung trotz Ablaufs des Haushaltsjahres oder Erschöpfung der Haushaltsmittel im Laufe eines Verwaltungs-, Widerspruchs- oder Klageverfahrens .....	321
1. Begründung von Rechtsansprüchen .....	321
2. Effektiver Rechtsschutz .....	324
3. Vorverlegung des für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkts .....	327
VIII. Zuwendungsversagung wegen Ablaufs des Haushaltsjahres oder Mittelerschöpfung im Laufe eines Verwaltungs-, Widerspruchs- oder Klageverfahrens .....	329
C. Außenwirkung von Erläuterungen .....	331
I. Einfache und verbindliche Erläuterungen .....	332
II. Überschneidungsbereich zwischen Zuwendungszweck und sachgegenständlichen Vergabebedingungen .....	333
III. Festlegung von Zuwendungsempfängern .....	334
1. Abstrakt-genereller Empfängerkreis .....	335
2. Konkrete Einzelempfänger .....	336
<i>Zweites Kapitel: Haushaltsgesetz</i> .....	338
A. Besserstellungsverbot .....	338
B. Widerrufs- und Erstattungsvorschriften in Haushaltsgesetzen der Länder .....	342
C. Aufhebung und Änderung von gesetzlichen Leistungsansprüchen .....	344
<i>Drittes Kapitel: Haushaltsordnung</i> .....	346
<i>Viertes Kapitel: Fazit</i> .....	352

## Vierter Teil:

Grund und Grenzen der Außenwirkung  
von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

<i>Erstes Kapitel:</i> Die Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz als traditionelle Grundlage des deutschen Haushaltsrechts und ihre heutige staatsrechtliche Bedeutung .....	355
A. Historischer Ursprung – Die Budgettheorie von Paul Laband ..	355
I. Dogmengeschichtlicher Hintergrund:	
Budgetkonflikte zwischen Regierung und Parlament .....	356
1. Verknüpfung einer etatfremden Sachfrage mit der Verabschiedung des Finanz- oder Haushaltsgesetzes (Streit um das Badische Pressegesetz von 1831) .....	356
2. Meinungsverschiedenheiten über Budgetfragen .....	359
a) Kurhessischer Budget- und Verfassungskonflikt (1850) .....	362
b) Preußischer Budget- und Verfassungskonflikt (1862–1866) .....	366
II. Das Gesetz im (nur) formellen Sinne als Verwaltungsakt ohne Rechtsregel .....	369
III. Staatsrechtliche Folgerungen für das konstitutionelle Budgetrecht .....	371
1. Verwaltungsmäßige Gebundenheit des Parlaments .....	372
2. Zuordnung zum Nicht-Recht .....	373
3. Zulässigkeit des budgetlosen Regiments .....	375
IV. Haushaltsübergreifende allgemeine Bedeutung (Organkompetenz) .....	376
B. Fortschreibung über die Verfassungsepochen .....	378
I. Weimarer Republik .....	379
II. Bonner Grundgesetz .....	385
C. Heutige Bedeutung und Ablehnung eines materiellen Gesetzesbegriffs als Kategorie des Grundgesetzes .....	389
 <i>Zweites Kapitel:</i> Haushaltsplanfeststellung als Akt funktionaler Gesetzgebung .....	 396
A. Gesetzesqualität des Haushaltsplans .....	396
B. Verortung im System der Staatsfunktionen .....	398
C. Resümee .....	403

<i>Drittes Kapitel: Kompetenz des Gesetzgebers zur Festlegung des rechtlichen Wirkungsbereichs seiner Gesetze</i> .....	404
<i>Viertes Kapitel: Haushaltsgesetz und Außenwirkung</i> .....	408
A. Historische Aspekte und Staatspraxis in der Bundesrepublik Deutschland .....	409
B. Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG) und Aufnahme materiellrechtlicher Vorschriften in das Haushaltsgesetz .....	412
I. Entstehungsgeschichtliche Aspekte .....	413
II. Suche nach modernen Zwecken in Rechtsprechung und Lehre .	417
III. Zulässigkeit außenwirksamer Rechtsetzung im Haushaltsgesetz .....	419
C. Fazit .....	429
<i>Fünftes Kapitel: Haushaltsplan und Außenwirkung</i> .....	430
A. Der Haushaltstitel als Rechtssatz .....	431
B. Verhältnis zum Sachgesetz .....	432
I. Mußnugs These eines ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes der Subordination des Haushaltsplans unter das geltende Recht .....	433
II. Rechtsstaatliches Verbot der Abänderung und Aufhebung von Sachgesetzen durch den Haushaltsplan? .....	434
III. Vorrang des Sachgesetzes .....	436
1. Keine Änderung oder Aufhebung eines Sachgesetzes durch den Haushaltsplan (formelle Derogation) .....	436
2. Kollision zwischen Sachgesetz und Haushaltsgesetz (materielle Derogation) .....	438
C. Vergabe von Etatzuwendungen .....	440
I. Verfassungsrechtliche Restriktionen .....	441
1. „Feststellung“ des Haushaltsplans .....	442
2. Fehlende Veröffentlichung im Gesetzblatt .....	443
3. Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG) .....	445
4. Gesetzgebungsverfahren .....	446
5. Kompetenzordnung .....	447

II. Restriktionen aus § 3 Abs. 2 HGrG .....	447
1. Bindung von Bund und Ländern an die gemeinsamen Haushaltsgrundsätze .....	447
a) Vorrang des Sachgesetzes (§ 3 Abs. 2 HGrG) .....	448
b) Allgemeine Bindungswirkung des Haushaltsgrundsätzegesetzes .	448
2. Für die Haushaltsgesetzgebung verbindlicher Regelungsgehalt des § 3 Abs. 2 HGrG .....	452
a) Kein Verbot der Außenrechtsetzung .....	453
b) Zulässigkeit der Gewährung von Abwehransprüchen .....	455
D. Anwendungsfragen .....	457
I. Begründung eines Regel-Ausnahme-Prinzips zu Gunsten einer interorganschaftlichen Wirkung des Haushaltsplans .....	457
II. Regelungsmaterien bei Etatzuwendungen .....	458
1. Zuwendungszweck .....	458
2. Festlegung oder Ausschluss von Fördersachverhalten .....	460
3. Festlegung eines generellen Empfängerkreises .....	462
4. Festlegung weiterer, nicht den Zuwendungszweck konkretisierender Vergabebedingungen .....	463
5. Festlegung eines einzelnen Empfängers .....	464
6. Einräumung von Vergabeermessen .....	470
7. Haushaltsmittelhöhe und Ermessensausübung .....	472
8. Abwehransprüche aufgrund drittschützender Vergabebedingungen .....	473
III. Fachgerichtliche Kontrolle objektiv-rechtlicher Außenrechtssätze über Art. 3 Abs. 1 GG .....	474
IV. Kompetenzrechtliche Aspekte .....	477
1. Verwaltungskompetenz .....	477
2. Finanzierungszuständigkeit .....	479
3. Gesetzgebungskompetenz .....	480
4. Ausführung des Bundeshaushaltsplans durch die Länder gemäß Art. 83 GG? .....	482
V. Grundrechtseingriffe .....	485
<i>Sechstes Kapitel: Doppischer Haushaltsplan und Produkthaushalt</i> .	488
A. Doppischer Haushaltsplan .....	490
B. Produkthaushalt .....	494

## Fünfter Teil:

## Zusammenfassung in Leitsätzen

Zur Einleitung .....	501
<i>Zum Ersten Teil:</i> Gesetzgeberische Bindungen der Leistungsverwaltung durch Zuwendungsgesetze .....	506
<i>Zum Zweiten Teil:</i> Prädominanz der Etatzuwendungen .....	509
<i>Zum Dritten Teil:</i> Materiellrechtliche Wirkungen von Haushaltsgesetz, Haushaltsplan und Haushaltsordnung bei der Vergabe von Zuwendungen – eine empirische Untersuchung .....	432
<i>Zum Vierten Teil:</i> Grund und Grenzen der Außenwirkung von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan .....	539
Literaturverzeichnis .....	563
Register .....	603



## Abkürzungsverzeichnis

1. BImSchVO	Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes- Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen)
a.A.	andere(r) Ansicht (Auffassung)
a.a.O.	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung; alte Folge
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFIG	Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (Agrar- und Fischereifonds- Informationen-Gesetz)
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
Alt.	Alternative
AMRabG	Gesetz über Rabatte für Arzneimittel
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ASchulG	Gesetz über die Förderung Deutscher Auslandsschulen (Auslandsschulgesetz)
Aufl.	Auflage
AV	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	baurecht (Zeitschrift)

BaVerf 1818	Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden v. 22.8.1818
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
Bd.	Band; Bände
Begr.	Begründer(in)
Beschl.	Beschluss
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BFöV	Verordnung zur Durchführung der Berufsförderung von Soldatinnen und Soldaten (Berufsförderungsverordnung)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BremHO	Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
Buchst.	Buchstabe(n)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DBA	Deutsche Bundesakte v. 8.6.1815
dens.	denselben
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselben
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)

Dreier, GG	Horst Dreier (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar; Bd. I: 3. Aufl. 2013; Bd. II: 3. Aufl. 2015; Bd. III: 2. Aufl. 2008
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EEG 2009	Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz) v. 25.10.2008
EEG 2014	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz) v. 21.7.2014
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EnergieStG	Einkommensteuergesetz
Epping/Hillgruber, GG	Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, 2. Aufl. 2013
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungs- gerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden- Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (früher: Gemeinschaften)
EuGRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende
FFG	Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Filmförderungsgesetz)
FG	Finanzgericht
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
GBl. BW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GKV	gesetzliche Krankenversicherung

GmbHR	GmbH-Rundschau (Zeitschrift)
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GS	Gedächtnisschrift
GVBl. Bln	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GVBl. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Halbs.	Halbsatz
HdbStR II, IV, V, VI, VIII, IX	Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staats- rechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl.; Bd. II: 2004; Bd. IV: 2006; Bd. V: 2007; Bd. VI: 2008; Bd. VIII: 2010; Bd. IX: 2011
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung (Zeitschrift)
HG	Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans
HG NRW	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGR I, III, V	Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa; Bd. I: 2004; Bd. III: 2009; Bd. V: 2013
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HGrG-E	Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbJVBl	Hamburgisches Justizverwaltungsblatt
HRRS	Online-Zeitschrift für Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht
Hrsg.	Herausgeber(in)
insb.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jarass/Pieroth, GG	Hans D. Jarass/Bodo Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 14. Aufl. 2016
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JurA	Juristische Analysen (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kammerbeschl.	Kammerbeschluss
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)

KirchE	Entscheidungen in Kirchensachen seit 1946
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KJVVVG	Gesetz zur Verwaltungsvereinfachung in der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeverwaltungsvereinfachungsgesetz)
Knack/Henneke, VwVfG	Hans-Joachim Knack/Hans-Günter Henneke (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 10. Aufl. 2014
Kopp/Ramsauer, VwVfG	Ferdinand O. Kopp (Begr.)/Ulrich Ramsauer (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 18. Aufl. 2017
Kopp/Schenke, VwGO	Ferdinand O. Kopp (Begr.)/Wolf-Rüdiger Schenke (Hrsg.): Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar, 23. Aufl. 2017
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KuR	Kirche & Recht (Zeitschrift)
LAG	Landesarbeitsgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LHO Bln	Landeshaushaltsordnung Berlin
LHO BW	Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
LHO Hmb	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg
LHO NRW	Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LPersVG RP	Landespersonalvertretungsgesetz Rheinland-Pfalz
LRG NRW	Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
LS	Leitsatz
LSG	Landessozialgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen
von Mangoldt/ Klein/Starck, GG	Hermann von Mangoldt (Begr.)/Friedrich Klein/ Christian Starck (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bände, 6. Aufl. 2010
Mann/Sennekamp/ Uechtritz, VwVfG	Thomas Mann/Christoph Sennekamp/Michael Uechtritz (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz – Großkommentar, 2014
Maunz/Dürig, GG	Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.)/Roman Herzog/ Rupert Scholz/Matthias Herdegen/Hans H. Klein (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, Loseblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MedR	Medizinrecht (Zeitschrift)
MinBlFin	Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
Mrd.	Milliarde(n)